

**Sosiaali- ja terveydenhuollon
uudistuksen ja itsehallintoalueiden
perustamisen sekä
aluehallintouudistuksen valmistelun
selvityshenkilöhanke**

Selvityshenkilötyöryhmän
ehdotukset 14.8.2015

Toimeksianto

- Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen sekä aluehallintouudistuksen valmistelun selvityshenkilöhanke
- Määräaika 14.8.2015
- Tuomas Pöysti (pj), Annikki Niiranen ja Arto Haveri
- Sihteeristö: Pekka Järvinen ja Kari Haavisto STM, Jani Pitkäniemi VM

1) Perusteet kuntaa suurempien itsehallintoalueiden muodostamiseksi

- Itsehallintoalueilla tulee olla riittävä väestöpohja, sote-infrastruktuuri ja taloudellinen kantokyky siten, että ne pystyvät järjestämään alueensa asukkaille kattavat sosiaali- ja terveyspalvelut.
- Alueiden pitää myös olla luonteva foorumi kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle.
- Samaa aluejakoa olisi perusteltua soveltaa mahdollisimman laajalti aluehallinnon tehtävissä ja valtion aluehallinnon jaotusten perustana.
- Edellä mainituilla kriteereillä itsehallintoalueiden perustelluksi määräksi tulisi noin 9–12.
- Alueista tarvitaan poliittinen ratkaisu riittävän ajoissa.

2) Itsehallintoalueiden hallintomallin ja talouden perusteet sekä suhde muuhun julkiseen talouteen ja finanssipolitiikan ohjaukseen

Itsehallintoalueen hallinnosta, päätöksenteosta ja talouden järjestämisestä säädetään kuntalaista erillisessä laissa.

- Hallintomallista säädettäessä voidaan kuitenkin soveltaa monin osin kuntalain mukaisia hallinnon periaatteita

Itsehallintoalueet on otettava huomioon omana erillisenä kokonaisuutenaan julkisen talouden arvioinnissa ja finanssipolitiikan ohjauksessa osana julkista taloutta.

3) Itsehallintoalueiden ja kuntien keskinäiset suhteet erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä

- Sote-uudistusta toteutettaessa on huolehdittava, että kunnat toimivat myös jatkossa aktiivisesti asukkaitensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä ja ylläpitämisessä.
- Tämän toteuttamiseksi kuntien ja itsehallintoalueiden on toimittava tiiviissä yhteistyössä.
- Uudistukseen liittyen tulee myös kehittää kannustinjärjestelmiä, joilla voidaan tukea ja palkita kuntia, jotka ovat kyenneet parantamaan tai ylläpitämään asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä.

4) Yksityisen ja kolmannen sektorin tuottamien palvelujen asema osana itsehallintoalueiden toimintaa sekä palvelutuotannon tehokkuuden ja laadun arvioinnin toteutus

- Itsehallintoalueet voivat oman palvelutuotannon lisäksi käyttää palveluiden tuottamiseen yksityisiä tai kolmannen sektorin palvelujen tuottajia.
 - tässä voidaan hyödyntää myös palveluseteliä
- Palvelujen tuotantoon liittyen palvelujen asiakasvaikuttavuus ja -kustannustietoja tuottaminen on tärkeää
- Kunnat ja kuntayhtymät eivät jatkossa tuota sosiaalihuollon eikä terveydenhuollon palveluja.

5) Itsehallintoalueiden rahoituksen järjestämisen ja siitä säättämisen keskeiset perusteet sekä suhteet verojärjestelmään

- Perustuslaista johtuen kunnilla ei voi olla rahoitusvastuuta itsehallintoalueiden toiminnasta.
- Tämän vuoksi valtion rahoitusvastuu on ensisijainen vaihtoehto.
- Itsehallinnon luonteen vuoksi on vielä tarpeen selvittää toisena vaihtoehtona itsehallintoalueen verotusoikeus.
- Valtion rahoitusmallissa on selvitettävä miten:
 - rahoitus toteutetaan, esimerkiksi nykyisten verolähteiden kautta vai säättämällä erillinen sote-vero, joista verotuksen kohtaanto huomioon ottaen jälkimmäinen vaikuttaa lähtökohtaisesti ensisijaiselta
 - lisäksi päätettävä rahoituksen alueille kohdentamisen periaatteet

6) Itsehallintoalueiden ja muiden toimijoiden työnjaon ja yhteistyön lähtökohdat tietohallinnossa ja digitalisaation hyödyntämisessä

- Sote-uudistus ja aluehallintouudistus suunnitellaan, valmistellaan ja toteutetaan siten, että digitalisaatio ja ICT-ratkaisut niihin liittyvine mahdollisuuksineen toiminnan ja tiedonhallinnan uudistamiseksi hyödynnetään täysimääräisesti.
- Näiden tietohallinto-uudistusten valmistelu voi toimia osaprojektina sosiaali- ja terveysministeriön johdolla siten, että THL:n operatiivisen tietohallinnon ohjausyksikkö ja Kela ovat keskeisesti mukana.

7) Yleiset perusteet omaisuuden ja toiminnan siirtojen järjestämisen lähtökohdille ja valmistelulle

Koska omaisuuden ja henkilöstön siirrot ovat mittavia, on jo heti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen valmistelun alkuvaiheessa tarpeen perustaa erilliset työryhmät valmistelemaan omaisuuden siirtojen ja henkilöstön siirtojen toteutustapoja sekä laatimaan niihin liittyviä kokonaisarviointeja:

- Henkilöstön siirroissa noudatetaan liikkeenluovutusperiaatetta.
- Omaisuussiirroissa vaihtoehtoina ovat:
 - sote-omaisuus siirtyy tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen edellyttämässä mitassa itsehallintoalueille
 - omaisuus jää nykyisille omistajille ja itsehallintoalueet vuokraavat niiltä tiloja ja laitteita

8) Miten itsehallintoalueiden muodostamisessa tulisi ottaa huomioon tuleva aluehallinnon uudistus

- Itsehallintoalueiden muodostamisessa tulee ottaa huomioon eri hallinnollisten tasojen toiminnallinen yhteensopivuus, eri toimijoiden oikea työnjako sekä aluejakoratkaisun ajallinen kestävyys.
- Aluejakoratkaisun ajallinen kestävyys tarkoittaa sitä, että noin 30–40 vuoden ajanjaksolla näköpiirissä oleva väestökehitys ja sen vaikutukset julkiseen talouteen ja alueisiin otetaan huomioon.
- Itsehallintoalueiden aluejaon tulisi soveltua mahdollisimman laajalti erilaisten alueellisten tehtävien järjestämiseen.

9) Miten hallitusohjelmaan kirjatussa valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamisessa tulisi edetä

- Maakuntien liitot tehtävineen on syytä integroida mahdollisimman nopeasti uusiin itsehallintoalueisiin.
- Integroinnin edellytyksiä tulisi selvittää yhtä aikaa aluejakojen muodostamisen kanssa.
- Maakuntien liittojen asiantuntemusta - erityisesti alueen erityisolosuhteiden osalta - tulisi voida hyödyntää tehtävien siirrossa.
- Eri hallinnon tasoille (kunta – itsehallintoalue – valtion aluehallinto – valtion keskushallinto) tulee luoda tarkoituksenmukainen työnjako ja päällekkäisiä hallinnollisia rakenteita tulee välttää.
- Kuntien yhteistoiminnassa hoidettavia tehtäviä tulisi tulevaisuudessa siirtyä laajalti itsehallintoalueille.

10.1) Itsehallintoalueiden yleinen ohjausmalli sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen vahvistaminen

- Kun itsehallintoalueille siirretään aluehallinnon ja kuntien yhteistoiminnan tehtäviä, on tarpeen myös samalla järjestää niiden ohjausmalli. Ohjauskokonaisuuteen kuuluvat yleinen ohjaus, toiminnallinen ohjaus sekä resurssiohjaus.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista ohjausta sekä uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa vahvistetaan.
- Tämä toteutetaan perustamalla sosiaali- ja terveysministeriöön välittömästi ohjausyksikkö, joka yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa vastaa myös sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuvasta resurssiohjauksen valmistelusta.
- Sote-budjettikehys otetaan käyttöön joko osana valtiontalouden kehystä (valtion rahoitus) tai erillisenä menorajoitteena julkisen talouden suunnitelmassa (muut rahoitusmallit, ml. alueellinen verotusoikeus).

10.2) Valtakunnallisesti keskitettävät sekä muut yhteistyötehtävät palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa

- Osa sosiaalihuoltoon ja terveydenhuoltoon kuuluvien toimenpiteiden ja hoitojen tuottamisesta keskitetään valtakunnallisesti joillekin itsehallintoalueille.
- Perusteena keskittämiselle on palvelujen saatavuuden ja laadun sekä palvelujen käyttäjien oikeuksien varmistaminen silloin kun palvelujen toteuttaminen on erityisen vaativaa tai se on tarpeen palvelujen harvinaisuuden, asiakkaiden kielellisten oikeuksien tai palvelun toteuttamisesta aiheutuvien suuren kustannusten perusteella.
- Enimmillään viisi itsehallintoaluetta vastaisi myös yliopistosairaaloiden ylläpidosta ja vaativimpien erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon palvelujen tuottamisesta.

10.3) Itsehallintoalueiden muodostaminen ja toiminnan valmistelu

- Itsehallintoalueiden muodostamiseksi ja niille siirtyvien tehtävien vastaanottamiseksi perustetaan kullekin alueelle väliaikainen organisaatio.
- Siitä säädetään voimaanpanolaissa ja organisaation asettaa valtioneuvosto.

11) Työohjelma ja vaiheistus

- Uudistusten ripeäksi käynnistämiseksi ja läpisaattamiseksi tarvitaan ministeriöiden yhteinen reformiministerityöryhmälle raportoiva muutosprojekti.
- Ensimmäisenä tulee valmistella ja toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Uudistusta varten tarvitaan lait sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, itsehallintoalueista ja uudistuksen voimaannpanosta. Lisäksi tulee muutoksia verolainsäädäntöön ja valtiosuuslainsäädäntöön
- Projektille on hankittava hallituksen luottamusta nauttiva ja valmistelevien ministeriöiden yhteinen projektijohtaja.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä tulee voimaan porrastetusti siten, että:
 - vuonna 2017 perustetaan itsehallintoalueiden siirtymä- ja muutoshallinnot
 - vuoden 2018 aikana muutoshallinnot valmistelevat varsinaisten sote-tehtävien siirtymisen kunnilta ja kuntayhtymiltä itsehallintoalueille
 - vuoden 2019 alusta lukien tehtävät siirtyvät alueille

Ehdotusten vaikutukset kuntiin 1/2

- Kunnat ja kuntayhtymät eivät jatkossa järjestä tai tuota sosiaalihuollon eikä terveydenhuollon palveluja.
 - kunnilla myös jatkossa iso merkitys asukkaittensa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä ja ylläpitämisessä
- Henkilöstön siirroissa noudatetaan liikkeenluovutusperiaatetta. Itsehallintoalueen henkilöstön asemaan ja palvelusuhteen ehtoihin sekä eläketurvaan ja eläkejärjestelmään olisi perusteltua soveltaa kuntien henkilöstöä koskevia säännöksiä.

Ehdotusten vaikutukset kuntiin 2/2

- Omaisuussiirroissa vaihtoehtoina ovat:
 - sote-omaisuus siirtyy tarkoituksenmukaisen palvelurakenteen edellyttämässä mitassa itsehallintoalueille
 - omaisuus jää nykyisille omistajille ja/tai yhtiöitetään, itsehallintoalueet vuokraavat niiltä tiloja ja laitteita.
- Perustuslaista johtuen kunnilla ei voi olla pysyvää rahoitusvastuuta itsehallintoalueiden toiminnasta.
 - selvitetään valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta siirtymäkauden aikana kanavoida osa kunnallisverotuksen tuotosta itsehallintoalueille
- Kuntien tehtävät vähenevät - kokonaisveroasteen nousu estettävä
 - kuntien alennettava verotustaan siirtyviä tehtäviä vastaavalla tavalla
 - samalla joudutaan uudistamaan kuntien valtionosuusjärjestelmää

Ehdotusten vaikutukset maakuntien liittoihin 1/2

- Maakuntien liittojen toiminta integroidaan perustettaviin uusiin itsehallintoalueisiin (9-12) ja nykymuotoiset kuntayhtymät puretaan
- Itsehallintoalueilla ylintä päätösvaltaa käyttää kunnallisvaalien yhteydessä suoralla kansanvaalilla valittu valtuusto
- Muutos toteutetaan integroidusti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirron kanssa siten että itsehallintoalueiden monitoimialaisuus on näkyvissä ensimmäisissä vaaleissa

Ehdotusten vaikutukset maakuntien liittoihin 2/2

- Henkilöstön siirroissa noudatetaan liikkeenluovutusperiaatetta. Itsehallintoalueen henkilöstön asemaan ja palvelusuhteen ehtoihin sekä eläketurvaan ja eläkejärjestelmään sovelletaan kuntien henkilöstöä koskevia säännöksiä.
- Myöhemmin toteutettavassa aluehallintouudistuksessa itsehallintoalueiden tehtävät laajenevat kun niille siirretään valtionhallinnosta alueelliseen kehittämiseen liittyviä tehtäviä

